

anhand wissenschaftlicher Kriterien geführt würde. Eine solche offene Debatte könnte dazu beitragen, Strukturpassungsprogramme künftig so zu gestalten, dass die sozialen und wirtschaftlichen Kosten von Schulden- und

Währungskrisen minimiert werden. Es wäre zu hoffen, dass sich mehr Ökonomen an einem solchen sachlichen Diskurs beteiligen, statt zu versuchen, die Politik der einen oder anderen Regierung im Nachhinein zu rechtfertigen.

Article by an MPIfG researcher

Martin Höpner: Europa neu begründen: Weder Austerität noch Abwertung? In: *Wirtschaftsdienst* 95(4), 239-242 (2015). Springer
The original publication is available at the publisher's web site: <http://dx.doi.org/10.1007/s10273-015-1813-z>

Martin Höpner

Europa neu begründen: weder Austerität noch Abwertung?

Das Ergebnis der griechischen Parlamentswahlen vom 25. Januar 2015 hat die Debatte über die den Südländern auferlegte Austeritätspolitik neu belebt. Exemplarisch für eine in dieser Debatte weit verbreitete, kritische Position steht ein Aufruf mit dem Titel „Europa neu begründen“¹, der jüngst von namhaften Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlern, in- und ausländischen Gewerkschaftsvertretern und Politikern unterzeichnet wurde.

Der Aufruf „Europa neu begründen“

Die Austeritätspolitik, so der Aufruf, sei gescheitert. Sie habe weder das Wirtschaftswachstum der betroffenen Länder stimuliert noch deren Schuldenquoten gesenkt, sondern vielmehr eine soziale und humanitäre Krise hervorgebracht. Anstelle der Vorgabe von Sparauflagen und Lohnsenkungen werben die Unterzeichner für einen transferfinanzierten europäischen Investitionsplan, um jenes Wachstum zu generieren, das die Südländer überhaupt erst wieder in die Lage versetzen könnte, Schulden zurückzuzahlen. Auf mittlere bis lange Sicht seien zudem Eurobonds einzuführen, Finanztransaktionen wirksam zu besteuern, die Europäische Zentralbank neben dem Stabilitätsziel auf ein Wachstumsziel zu verpflichten, die Demokratie auf europäischer Ebene weiterzuentwickeln und ein auf Dauer angelegter europäischer Finanzausgleich zu errichten.

Gewiss, die Ergebnisse der Austeritätspolitik verstören. In allen Krisenländern außer in Irland befindet sich die Industrieproduktion weiterhin deutlich unter Vorkrisenniveau, die Verschuldungsquoten steigen weiter. Vor allem aber verstören die sozialen und humanitären Folgen der Austeritätspolitik, die in Griechenland ihren deutlichsten Ausdruck finden – exorbitante Arbeitslosigkeit, Kürzungen bei den Renten, versperrte Zugänge zur Gesundheitsversorgung, Probleme bei der Versorgung mit Strom und Heizung, Obdachlosigkeit. Ein Ende dieser Zustände scheint nicht in Sicht. Angesichts der Perspektivlosigkeit vieler Griechen erscheint die Wahl eines linksradikalen Parteienbündnisses noch die

europaverträglichste Form des politischen Protests – was werden die Griechen wählen, sollte Syriza keines ihrer Wahlversprechen halten können?

Am Problem vorbei

Gleichwohl verkennt der Aufruf die Natur des Problems und gelangt daher zu falschen Lösungsvorschlägen. Bestünde der Kern der Krise in Arbeitslosigkeit aufgrund eines Mangels an Nachfrage, ließe sie sich im Prinzip durch ein keynesianisches Investitionsprogramm der vorgeschlagenen Art beheben. Und in der Tat schnürte ja die Austeritätspolitik die Binnennachfragen der Krisenländer ab, statt sie zu stützen. Aber der Nachfragemangel ist ein Phänomen an der Oberfläche der Eurokrise. Ihr Kern besteht in der Verzerrung der realen effektiven Wechselkurse. Stellt man sowohl dies als auch die inakzeptablen sozialen Ergebnisse eines halben Jahrzehnts interner Abwertungspolitik in Rechnung, dann lautet die Frage nicht, wie sich ein keynesianisches Nachfrageprogramm am besten ausgestalten ließe. Und auch Nebelkerzen wie die Besteuerung von Finanztransaktionen tragen kaum erkennbares zur Problemlösung bei. Die Frage ist vielmehr, ob sich das Nebeneinander und die wechselseitige Durchdringung der unterschiedlichen Krisensymptome tatsächlich unter der Randbedingung des von den Unterzeichnern favorisierten Verbleibs der Krisenländer im Euro auflösen lässt.

Eine Währungsunion ist der Extremfall eines Regimes fester Wechselkurse.² Die Vorteile fester Wechselkurse für transnationale wirtschaftliche Aktivitäten sind unbestritten. Feste Wechselkursregime sind aber gleichzeitig voraussetzungsvoll. Weil sich Inflationsunterschiede nicht mehr durch Auf- und Abwertungen korrigieren lassen, müssen sich die teilnehmenden Länder in die Lage versetzen, ihre Lohn- und Preisauftriebe zu synchronisieren. Gelingt das nicht und türmen sich die Inflationsunterschiede über mehrere Jahre hinweg in dieselbe Richtung auf, verschiebt sich im betrof-

¹ Ich beziehe mich nachfolgend auf den genannten Aufruf sowie einen Vorläufer aus dem Jahr 2012. Beide Aufrufe finden sich unter www.europa-neu-begrueenden.de.

² Eine Währungsunion ist „extremer“ als ein festes Wechselkursregime mit nationalen Währungen, weil in letzterem die nationale Geldpolitik als Instrument zur Beeinflussung der realen effektiven Wechselkurse verfügbar bleibt.

fenen Währungsraum die preisliche Wettbewerbskraft, was für die Länder mit überbewerteter Währung in eine Leistungsbilanzkrise münden muss. Hans-Werner Sinn zufolge weisen Griechenland, Spanien und Portugal Abwertungsbedarfe in der Größenordnung von etwa 30% auf (relativ zum Rest der Eurozone), Frankreich einen Abwertungsbedarf von etwa 20% und Deutschland gleichzeitig einen Aufwertungsbedarf von ungefähr 20%.³ Die Eurozone bräuchte heute eine Neuordnung der Währungsparitäten, so wie wir sie 1992/93 im Anschluss an den fünfjährigen Verzicht⁴ auf Wechselkursanpassungen im Europäischen Währungssystem erlebt hatten. Dass der Weg in diesen „Reinigungsprozess“ versperrt ist – das ist der Kern der Eurokrise.

Die Ursachen der Inflationsdivergenz

Warum gelang die Angleichung der innereuropäischen Lohn- und Preisauftriebe nicht? Drei Gesichtspunkte seien angesprochen. Ohne Synchronisation der Konjunkturverläufe keine Synchronisation von Preisauftrieben. Anders als von seinen Architekten erhofft, hat der Euro nichts zur Angleichung der Konjunkturen im Euroraum beigetragen. Denn in ihn ist ein Konjunkturverlängerungs-Mechanismus eingebaut: Die Zinspolitik der EZB kann sich nur an Durchschnittswerten orientieren und muss die Konjunkturen der Hochinflationenländer daher zusätzlich anheizen, während sie die Konjunkturen der Niedriginflationenländer gleichzeitig bremst.⁵ Zur Neutralisierung dieser dysfunktionalen Impulse stehen den Teilnehmerländern die Geldpolitik und die Wechselkurspolitik nicht mehr zur Verfügung. Auch eine stärker auf Wachstums- und Beschäftigungsziele verpflichtete EZB, wie sie die Unterzeichner von „Europa neu begründen“ fordern, könnte an diesem Problem nichts ändern.

Aber selbst unter der Bedingung gleicher Konjunkturverläufe produzieren die Euro-Teilnehmer unterschiedliche Lohn- und Preisauftriebe. Die Mitglieder der Währungsunion verfügen über höchst unterschiedliche Regime der Lohnfindung. Je „koordinierter“, „organisierter“ die Lohnfindung, umso eher lassen sich in ihnen Lohnzurückhaltungsstrategien durchsetzen. Schon aufgrund dieser Heterogenität der nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen

war der Euro ein schwerer Fehler.⁶ Und schließlich, die Entwicklung von Lohn- und Preisniveaus wird auch von einer Vielzahl mitgliedstaatlicher politischer Entscheidungen jenseits der Tarifpolitik beeinflusst. Die Teilnehmerländer des Euro aber sind Demokratien mit jeweils eigenen Problemperceptionen, politischen Dynamiken und typischen Reaktionsmustern auf Irritationen. Die Wirtschafts-, Sozial- und Finanzpolitiken von Demokratien sind notwendig erratisch, schon allein weil in ihnen manchmal eher linke, manchmal eher konservative Parteien regieren. Es ist daher unwahrscheinlich, dass aus den sehr unterschiedlichen Tarifsystemen und den politischen Systemen der Teilnehmerländer stets genau die Entscheidungen hervorgehen, die das feste Wechselkursregime benötigt. Unter den Bedingungen erheblicher politökonomischer Heterogenität erscheinen feste Wechselkurse einerseits, Tarifautonomie und Demokratie auf den Gebieten der Wirtschafts-, Sozial- und Finanzpolitik andererseits unvereinbar.⁷ So kann dann auch nicht verwundern, dass die Economic Governance im Euroraum zunehmend autoritäre, technokratische Züge aufweist.

Drei Szenarien

Aus heutiger Perspektive erscheint die (fehlgeschlagene) Synchronisation der Lohn- und Preisauftriebe als vergleichsweise einfache Übung, muss doch nunmehr etwas ungleich Schwierigeres geleistet werden: Die Entzerrung der durch Inflationsdivergenzen verzerrten realen effektiven Wechselkurse, also der Abbau der oben skizzierten Auf- und Abwertungsbedarfe durch Prozesse der internen De- und Reflationierung. Setzen wir den Verbleib der betroffenen Länder im Euroraum voraus, erscheinen drei Szenarien denkbar.

Erstes Szenario: Der Spar- und Deflationierungsdruck auf den Süden wird unverändert beibehalten. Den Unterzeichnern von „Europa neu begründen“ kann man nur beipflichten, wenn sie verdeutlichen, dass diese Option angesichts der sozialen Situation insbesondere in Griechenland nicht verantwortbar ist. Der Preisindex der im Inland erzeugten Güter (BIP-Deflator) ist für Griechenland in den Jahren 2010 und 2011 um knapp 1% gestiegen, blieb im Jahr 2012 ungefähr konstant und sank dann in den Jahren 2013 und 2014 um jeweils gut 2%.⁸ Der Spar- und Deflationierungs-

3 H. W. Sinn: The Euro Trap. On Bursting Bubbles, Budgets, and Beliefs, Oxford 2014, S. 120.

4 Hiervon ausgenommen ist eine geringfügige Abwertung der Lira im Januar 1990.

5 Vgl. F. W. Scharpf: Legitimacy Intermediation in the Multilevel European Polity and Its Collapse under the Euro, in: K. Armingeon (Hrsg.): Staatstätigkeiten, Parteien und Demokratie. Festschrift für Manfred G. Schmidt, Wiesbaden 2013, S. 567-596, insbesondere S. 584-585; J. Starbatty: Tatort Euro. Bürger, schützt das Recht, die Demokratie und euer Vermögen, Berlin 2013, S. 101-109.

6 M. Höpner, M. Lutter: One Currency and Many Modes of Wage Formation: Why the Eurozone Is Too Heterogeneous for the Euro, MPIfG Discussion Paper 14/14, Köln 2014.

7 In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, dass die Unterzeichner der 2015er Fassung des Aufrufs die Befürworter einer Verkleinerung der Eurozone dafür kritisieren, dass sie „die europäischen Institutionen für unvereinbar mit demokratischen Entscheidungen in den Mitgliedsländern erklär[en]“ – besteht doch in der Tat ein erhebliches Spannungsverhältnis zwischen den Imperativen des Euro und den Eigenlogiken der mitgliedstaatlichen Demokratien und Tarifpolitiken.

8 Datenquelle OECD: Economic Outlook, November 2014.

druck müsste also noch lange beibehalten werden, bevor Griechenland dem Abwertungsbedarf von etwa 30% auch nur annähernd nahekäme. Aber eine unveränderte Fortsetzung der Austeritätspolitik um weitere 15 Jahre müsste erhebliche Schäden an den Sozialstrukturen und politischen Kulturen der betroffenen Länder anrichten. Ein „weiter so“ kann und sollte es nicht geben.

Zweites Szenario: Verschiedentlich wurde Deutschland dazu aufgefordert, mit hohen Lohnabschlüssen seinerseits zu inflationieren und den Süden auf diesem Wege von einem Teil des auf ihm lastenden Deflationierungsdrucks zu befreien.⁹ Die ökonomische Stimmigkeit dieses zweiten Szenarios ist unbestreitbar. Auch in moralischer Hinsicht erschiene eine entsprechend symmetrische Aufteilung der Anpassungslast fair, haben doch – worauf in der deutschen Debatte insbesondere Heiner Flassbeck immer wieder zu Recht hingewiesen hat – nicht nur die Südländer, sondern auch die Nordländer das 2%-Inflationsziel der EZB während der ersten zehn Eurojahre verfehlt.¹⁰ Allein, die politisch-institutionelle Machbarkeit der ökonomisch und moralisch vernünftigen Aufgabenteilung steht auf einem anderen Blatt. Von den deutschen Sozialpartnern würde eine Lohnpolitik zur gezielten Reduktion eigener preislicher Wettbewerbskraft erwartet, und zwar nicht nur gegenüber dem Rest der Eurozone, sondern auch gegenüber Osteuropa, den USA, China und Japan. Eine auf dieses Ziel ausgerichtete Tarifpolitik ist zu viel verlangt. Und selbst wenn sich die Industriegewerkschaften des Exportsektors auf eine solche Strategie verpflichten ließen, würde sie mit hoher Wahrscheinlichkeit an den Sozialen Pakten auf Unternehmensebene scheitern, in deren Rahmen Betriebsräte und Unternehmensleitungen Lohnzuwächse gegen Beschäftigungsgarantien tauschen.¹¹ Spätestens wenn die Inflationierungsstrategie auf den Güterabsatz und damit auf die Arbeitsmarktsicherheit im Exportsektor durchschlagen würde, würden neue Schübe an Nominallohnzurückhaltung einsetzen.

Transfers statt Wechselkursanpassung?

Drittes Szenario: Die Unterzeichner von „Europa neu begründen“ scheinen eine dritte Option zu präferieren, nämlich: die innereuropäischen Wechselkursverzerrungen (die sie mit keinem Wort erwähnen) zu ignorieren und stattdessen kurzfristig mit Hilfe eines europäischen Investitions-

plans, langfristig auf Grundlage eines transnationalen Finanzausgleichs nach Vorbild des deutschen Föderalismus zu helfen. Dieser Standpunkt ist im deutschen Mitte-Links-Spektrum weit verbreitet. Wohin aber würde er Europa führen? Der innereuropäische Riss zwischen Ländern mit niedriger und hoher preislicher Wettbewerbskraft bliebe bestehen, der Süden würde dauerhaft zum Bittsteller des Nordens. Fehlt den Befürwortern dieses Szenarios wirklich das Gefühl dafür, welche Sollbruchstelle sie in das europäische Projekt einbauen würden? Sehen sie nicht, wie sich das eigentlich gewünschte solidarische Miteinander der Europäer in eine dauerhafte vertikale Abhängigkeit wandeln würde, welche Erniedrigung der Wettbewerbsverlierer und Transferempfänger damit einherginge, welches Einfallstor für Populisten aller Art auf beiden Seiten geöffnet würde? Freilich, ähnliche Konstellationen kennen wir aus Deutschland (Ost versus West) und Italien (Süd versus Nord). Aber das sind Nationen mit einem ausgeprägten, historisch gewachsenen Zusammengehörigkeits- und Solidaritätsempfinden.¹²

Europa würde durch die Verwirklichung des Szenarios zerrissen. Würden zudem die Finanztransfers einen Umfang erreichen, der nicht nur den Schuldendienst ermöglicht und darüber hinaus die größte Not lindert, sondern einen makroökonomisch wirksamen Nachfrageschub entfacht – wie realistisch diese Vorstellung ist, sei dahingestellt –, dann würden die realen effektiven Wechselkursverzerrungen im Euroraum sogar wieder wachsen statt kleiner werden, weil die nominalen Lohnstückkosten und das Preisniveau in den Südländern dann wieder anziehen dürften. Von einer Auflösung der innereuropäischen Ungleichgewichte wären wir weiter entfernt als zuvor.

Die Aufmerksamkeit sollte darauf gerichtet sein, die preisliche Übervorteilung des Südens durch den Norden zu überwinden, statt sie weiter zu perpetuieren. Eine Position, die die interne Anpassung über Deflationierung ebenso ablehnt wie die Anpassung über den nominalen Wechselkurs (= Euro-Austritt), trägt zur Problemlösung nichts bei. Was aber, würde man die im Aufruf und in ähnlichen Interventionen zum Ausdruck kommende Bereitschaft zur Finanzierung von Transfers und die Option eines einvernehmlichen, in geteilter Verantwortung gehandhabten Euro-Austritts mit nachfolgender Wechselkursanpassung nicht als Gegensätze, sondern als kombinierbare Teilstrategien auffassen?

Unter der Randbedingung einer gleichzeitigen Wechselkursanpassung würden die Finanztransfers ihren Charakter grundsätzlich verändern. Sie wären dann keine Almosen mehr, die den im Preiswettbewerb strukturell Unterlege-

9 Stellvertretend für viele andere seien Lazlo Andor, Paul Krugman und Christine Lagarde genannt.

10 Vgl. jüngst in H. Flassbeck, C. Lapavistas: Nur Deutschland kann den Euro retten. Der letzte Akt beginnt, Kapitel III, Frankfurt a.M. 2015.

11 Vgl. hierzu B. Rehder: Betriebliche Bündnisse für Arbeit in Deutschland. Mitbestimmung und Flächentarif im Wandel, Frankfurt a.M. 2003; A. Hassel, C. Schiller: Der Fall Hartz IV. Wie es zur Agenda 2010 kam und wie es weitergeht, Frankfurt a.M. 2010, S. 117-120.

12 Vgl. W. Streeck, L. Elsässer: Monetary Disunion. The Domestic Politics of Euroland, MPIfG Discussion Paper 14/17, Abschnitt 6, Köln 2014.

nen dauerhaft gewährt werden müssten, sondern dringend benötigte Anschubhilfen zur Überwindung der bei einem Euro-Austritt zu erwartenden Turbulenzen. Nach Überwindung der Turbulenzen wären die Unternehmen der Südländer in der Lage, ihre eigenen komparativen Vorteile (wieder) zu entwickeln und neue zu entdecken, und etwaige weitere Transfers zur Nachfragestützung wären keine verdeckten deutschen Exporthilfen, sondern tatsächlich Stützungen der Binnenwirtschaften der Empfängerländer. Der Norden würde doppelt Solidarität leisten, nämlich fiskalisch und durch Verzicht auf einen Teil der im Euroraum hinzugewonnenen preislichen Wettbewerbsvorteile, könnte im Gegenzug aber mit mehr Berechtigung hoffen, dass die notwendigen Hilfen vorübergehender Natur und etwaige zukünftige Transfers Ausdruck intrinsischer Solidarität statt, wie derzeit, gegen den Unmut der eigenen Bevölkerungen durchzusetzende Zwangstransfers wären.

Klaus Schrader

Bilanz der Austeritätspolitik und Blick in die Zukunft: Sparen alleine reicht nicht

Für eine Bilanz der Austeritätspolitik ist es sinnvoll, einen Blick in die Vergangenheit zu werfen, um Krisenursachen und die Grenzen des Sparens erkennen zu können. Im Zuge der Euro-Einführung kam es in vielen Euroländern zu einer stürmischen Wachstumsphase, die bis zum Ausbruch der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 andauerte. Gerade in den späteren Krisenländern Griechenland, Irland, Spanien und Zypern lagen die jährlichen Wachstumsraten zu dieser Zeit im Durchschnitt zwischen 4% und 5,5%. Auch das seit den 1990er Jahren von einer Strukturkrise gebeutelte Portugal erreicht immerhin wieder eine durchschnittliche Wachstumsrate von 1,5%. Übersehen wurde aber gerne, dass trotz aller Unterschiede zwischen diesen Ländern deren Wachstumsdynamik auf tönernen Füßen stand.

In Griechenland führte ein mit billigen Eurokrediten entfacht Nachfrageboom zu nie gekannten Wachstumsraten bis über 6%. Die neu gewonnene Bonität wurde von Staat und privaten Haushalten für einen exzessiven Konsum statt für Investitionen genutzt. Dabei entwickelte sich der griechische Staat ohne Rücksicht auf die Maastrichtkriterien zum größten Schuldenmacher. Zwar wurde auch in Spanien das Wachstum durch eine starke, kreditfinanzierte Nachfrage getrieben — hier waren es aber privater Wohnungsbau und privater Konsum, die durch günstige Kredite beflügelt die private Verschuldung in die Höhe trieben. Übertreibungen im Immobiliensektor prägten auch das Wachstum der irischen Wirtschaft, die zudem von einer expandierenden Fi-

Fazit

Die Eurokrise ist im Kern eine durch verzerrte effektive Wechselkurse verursachte Wettbewerbs- und Leistungsbilanzkrise. Lösungsvorschläge, die diesen Kern ignorieren und die Eurokrise lediglich als Nachfragemangelkrise interpretieren, argumentieren daher am Problem vorbei. Ihre Umsetzung würde die ökonomische Spaltung Europas auf Dauer stellen und dem europäischen Projekt damit das Fundament entziehen, auf dem die Vertiefung der Völkerfreundschaft, innereuropäische Solidarität und ein europäisches „Wir-Gefühl“ überhaupt erst (wieder) wachsen könnten. Wer die Eurokrise analytisch korrekt erfasst, gleichzeitig aber eine Fortsetzung der internen Abwertungsstrategie aus guten Gründen ablehnt, sollte die Option einer einvernehmlichen und mit transnationalen Hilfen flankierten Verkleinerung der Eurozone nicht vorschnell vom Tisch nehmen.

nanzindustrie geprägt wurde. Darin zeigen sich Parallelen zu Zypern, wo ebenfalls ein überdimensionierter Bankensektor entstand, der als sicherer Hafen für Vermögen aller Art diente. Unter diesen Bedingungen boomte die private Nachfrage, nur der zyprische Staat hielt sich mit Blick auf die angestrebte Euro-Einführung zurück. Eine Zurückhaltung des Staates war schließlich auch im strukturschwachen Portugal zu beobachten. Stattdessen kamen die Nachfrageimpulse von den privaten Haushalten, die sich zum Zwecke des Immobilienerwerbs stark verschuldeten.

Gemeinsam ist allen diesen Ländern, dass sie in der Boomzeit nicht in ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit investierten, so dass Exporte als Wachstumsmotor weitgehend ausfielen. Im Fokus standen die Finanz- und Immobilienwirtschaft und im Falle Griechenlands ein immer stärker aufgeblähter Staatssektor. So brachte die Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 nicht nur die Staatsfinanzen der Euro-Krisenländer in eine schwere Schiefelage, sondern ihnen kam auch ihr „Wachstumsmodell“ abhandeln. Dies zeigte sich in einer starken Schrumpfung der Wirtschaftsleistung und einer sprunghaft steigenden Arbeitslosigkeit.¹

¹ Vgl. K. Schrader, C.-F. Laaser: Die Krise in Südeuropa oder die Angst vor dem Dominoeffekt, Kieler Diskussionsbeitrag 500/501, 2012; D. Benček, B. Dettmer, K. Schrader: Zypern: Insel ohne Geschäftsmodell?, in: Wirtschaftsdienst, 93. Jg. (2013), H. 8, S. 563-571.